

Jean-Claude Barbier

DR CNRS émérite, Université Paris 1 Panthéon Sorbonne (CES)

jean-claude.barbier@univ-paris1.fr

Congrès AFS 2019

RT6 Protection sociale, Politiques sociales, Solidarités

Session 1

Changer de catégorie ? La mutation du système français de protection sociale engagée en 2017

Avertissement

Sous le même titre, deux textes, aux angles et points de vue complémentaires, ont été rédigés (cf. texte de M. Poussou-Plesse) à partir d'un même point de départ : l'hypothèse d'un mandat présidentiel orienté par la volonté de faire sortir la France de la catégorie des « pays irréformables ». Le texte de J.-C. Barbier resitue cette ambition dans son contexte international et l'analyse dans une perspective comparatiste ; celui de M. Poussou-Plesse privilégie un point de vue hexagonal sur les tenants et aboutissants de cette ambition.

Ils ont été établis comme propos d'étape dans le cadre d'un travail en cours de mise à jour et révision d'un ouvrage de synthèse : J.-C. Barbier et B. Théret (2009), *Le système français de protection sociale*, Repères, La Découverte.

Version préliminaire, ne pas citer

Introduction

Les systèmes de protection sociale font l'objet de classements divers, depuis les travaux de Richard Titmuss (Titmuss, 1974 ; Barbier, 2008, p. 107-126). Outre la classification la plus influente de Gøsta Esping-Andersen (1990), on utilise souvent aussi les deux catégories de « bismarckien » et « beveridgien », la Grande-Bretagne représentant un système beveridgien « du pauvre » (ou résiduel), alors que les pays scandinaves jouissent, dans ces classements, d'un régime beveridgien « généreux », généralement considéré comme « universel ». Dans cette approche, la France et l'Allemagne, pour leur part, sont réputées « bismarckiennes », et le rôle de l'assurance sociale y est central. On a contesté la catégorie de « bismarckien », en raison de la position historique de Bismarck lui-même,

qui ne voulait pas l'assurance, à l'origine. On a, surtout, montré l'utilité limitée des classifications, qui reste pourtant indéniable (Barbier, 2016). Ces typologies, malgré leur rigidité, gardent en effet un intérêt comparatif *de première urgence*, même si l'on sait que, dans les faits, tous les systèmes se sont hybridés depuis les travaux initiaux de typologisation des années 1990. C'est le cas par exemple du système danois qui n'est plus si « universel » qu'on a pu le penser (Jensen, 2018). Ce qui est le plus important pour l'utilisateur des étiquettes c'est de constamment s'interroger sur le jeu des réformes qui modifient les traits des systèmes nationaux, que ce soit brutalement, ou à partir de changements graduels qui, accumulés, peuvent aboutir, eux aussi, à des *changements de catégorie*. Avec le cas de la France, en 2017-2020, en se fondant sur les données et enquêtes réunies à la fin 2019 (Barbier *et al.*, 2020), pour partie encore programmatiques tant que les réformes ne sont pas pleinement mises en œuvre¹, on peut cependant avancer l'hypothèse d'une rupture forte, d'un « changement de paradigme », le système français entamant une transition décidée de la catégorie « bismarckien » à la catégorie « beveridgien ». Cette mutation prendra, de toute façon, du temps, et elle ne peut, à ce jour, être considérée comme irréversible. La mutation doit aussi être considérée au regard de la longue séquence des essais de réformes depuis 1993, se présentant, pour certaines, comme des ruptures. La plus récente est bien analysée par P. Hassenteufel (2012), qui montre bien la distance entre les orientations affichées et les résultats mesurables. En outre, dans le cas présent, la mesure des résultats relève d'une enquête future. La caractérisation d'un système comme appartenant à telle ou telle « catégorie » n'offre sûrement pas la réponse aux conséquences multiples et, souvent, contradictoires, des réformes que le système traverse ou subit. Cependant, en écho au thème général du colloque pour le réseau RT6 (« la sociologie des politiques sociales aux prises avec la catégorisation »), le présent article permet de s'orienter, de façon encore largement provisoire en raison du moment des réformes en cours, parmi quelques conséquences prévisibles de ce qui a été entrepris par le nouveau gouvernement.

Une orientation de rupture et ses péripéties

Une orientation de rupture a été officiellement affichée par le futur président Macron pendant sa campagne électorale ; il a réaffirmé qu'il mettrait en œuvre les réformes annoncées² (protection sociale, marché du travail, fonction publique,...) à partir du moment, où il a obtenu un franc succès électoral malgré la base étroite de ses résultats électoraux, à la faveur de l'effondrement des grands partis traditionnels³.

La thématique de la réforme tous azimuts a été instrumentalisée dans un processus élaboré de communication politique par les spécialistes du *spin-doctoring* du nouveau président. Ces nombreux conseillers ont pleinement en effet appris les leçons de la fin des années 1990 de Tony Blair et de son conseiller Alastair Campbell. La langue anglaise elle-même a été mobilisée, dans l'esprit que cette dernière serait « moderne » en soi. C'est ainsi qu'on a pu lire, quelques semaines après la prise de fonction, que « la France » devait être une « start-up nation » (avril 2017) puis qu'elle était « de

¹ C'est par exemple le cas de la réforme des retraites, à peine ébauchée au moment où ces lignes sont écrites, un premier rapport ayant été seulement publié le 18 juillet 2019.

² Il en a rajouté : ainsi la réforme de la SNCF.

³ Le président a été élu à la majorité au second tour (20 millions sur 35 millions de votants). Au premier, en avril 2017, il avait réuni 24% des votes exprimés (8 millions sur 37 millions de votants), comme il le ferait, à peu près, à l'élection proportionnelle pour le Parlement européen en mai 2018.

retour » (« France is back » fut le slogan utilisé par le président à Davos en janvier 2018). Au-delà de son ridicule, l'anglais a d'ailleurs été une dimension essentielle de cette nouvelle communication et des secteurs entiers de politique publique ont été réinterprétés dans ce sens, dont peut être le plus frappant a été la construction d'une administration (marginale) sous la houlette de Christophe Itier, à « l'économie sociale et solidaire ».

L'anglais n'était donc pas là par hasard (Barbier, 2018). Le parti du président – se présentant comme un non-parti ultra-moderne (« le nouveau monde »), tout en en jouant pleinement la fonction (à part la démocratie interne) – a estimé qu'il pouvait réussir, (malgré les réticences des couches de gauche de l'électorat face à un néo-libéralisme renouvelé), à conquérir le pouvoir sur la base d'une promesse : celle selon laquelle le nouveau président serait capable de convaincre les opinions européennes de sa capacité de réformer la France (comme si celle-ci ne s'était jamais montrée capable de le faire). Les slogans et communications *en anglais* visaient d'abord ces couches de dirigeants politiques et de spécialistes qualifiés (surtout les opinions des élites économistes et bancaires). Une partie des partisans du nouveau président était convaincue que cette mission « symbolique » une fois accomplie, la politique française pourrait échapper au piège pervers des représentations qui, précisément, ont enfermé, à l'étranger, la France dans la catégorie des pays « irréformables » depuis plusieurs décennies. Dans cet esprit, l'ensemble des réformes accomplies depuis, au moins, l'invention de l'insertion en 1975-1988, la création de la CSG en 1991, et la longue série des réformes des retraites depuis la réforme de Balladur en 1993, les réformes de la couverture maladie, étaient totalement passées sous silence.

Régulièrement, *the Economist*⁴ publiait un portrait accablant de l'immobilisme français et une description apocalyptique de son « *bloated welfare state* » (*État-providence hypertrophié*). Devant le rythme soutenu des réformes et de premiers « succès » apparents dans l'opinion publique⁵, l'hebdomadaire libéral, radicalement changé, n'a pas tari d'éloges sur le nouveau cours. La partie médiatique et de communication politique était sur le point d'être alors gagnée, au-delà des réserves allemandes de prudence, quand la trajectoire initiale a trébuché sur l'incident de « l'affaire Benalla » en été 2018 (à propos des agissements délictueux d'un garde d'un corps très visible du président); de façon bien plus dramatique, elle a été arrêtée par la révolte dite des « gilets jaunes »⁶ dont la première journée eut lieu le 17 novembre 2018. Le rythme général de l'action gouvernementale s'en est trouvé alors brutalement enrayé, rendant impossible, au moins temporairement, le déclenchement des réformes institutionnelles.

Symboliquement, le président de la République, au lendemain de la première manifestation⁷, se rendit à Berlin, pour faire ce que le magazine *Spiegel* a appelé une « déclaration d'amour »

⁴ *The Economist*, tiré à 1, 6 millions d'exemplaires est diffusé à 90% hors de Grande-Bretagne. Il est l'un des plus influents hebdomadaires des classes dirigeantes dans le monde.

⁵ Le caractère instable et contradictoire des soutiens n'est pas douteux. Surtout, l'opinion française a manifesté, depuis 2017, de façon très claire le fait qu'elle pouvait soutenir des opinions contradictoires (par exemple, le train des réformes et un soutien de principe aux « gilets jaunes ».)

⁶ Les organisateurs de ce mouvement social inédit ont numéroté ensuite les samedis de manifestations auxquelles ils ont appelé. Le 17 novembre fut nommé « acte 1 » et une longue série s'ensuivit. Au moment où ces lignes sont écrites (17 juin), l'acte 31 a réuni une mobilisation réduite à Toulouse, mais les manifestations n'ont pas disparu.

⁷ Laquelle fit 1 mort et 400 blessés plutôt graves, rassemblant plus de 280.000 personnes selon la police dans plus de 3000 manifestations sur le territoire.

(*Liebeserklärung*) à l'Allemagne. Effectivement, le président français a terminé son discours par ces mots : « Et laissez-moi vous dire que (..), à chaque fois que vous ne comprenez peut-être pas tout à fait les mots venant de la France, lisez toujours et avant tout qu'elle vous aime⁸ ». Cette déclaration a surpris, outre-Rhin, notamment *Der Spiegel*, qui a comparé de Gaulle, s'enfuyant à Baden-Baden pendant les manifestations de mai 1968, à Macron se réfugiant au Bundestag le lendemain du déclenchement du mouvement des « gilets jaunes »⁹. Le président a profité de son discours de Berlin pour faire l'éloge de la politique allemande et pour dévaloriser comparativement les pratiques françaises¹⁰. Plusieurs Français ayant travaillé avec l'Allemagne, comme l'interprète des présidents (puis conseillère de G. Schröder), Brigitte Sauzay, ont comparé les relations des Allemands et des Français. On attribue à cette dernière en particulier la remarque selon laquelle les Allemands « aiment les Français, mais ne les respectent pas » alors que ce serait l'inverse pour les Français vis-à-vis des Allemands. Le président Macron aura peut-être voulu, le 18 novembre, rompre ce cliché. Quoiqu'il en soit, au-delà de cette « déclaration d'amour » inattendue, les milieux dirigeants allemands ont pris nettement leurs distances avec la politique du président français, après qu'il ait annoncé des dépenses supplémentaires, d'abord de 10 puis de 7 milliards d'euros. La Commission européenne et ses experts ont aussi marqué un recul, notamment lors de l'appréciation du Plan national de Réforme (PNR) de la France pour 2019¹¹. Dans le point 13 des recommandations proposées pour la France le 5 juin 2019 (et adoptées en juillet 2019), la Commission restant dans le ton diplomatique, se révèle très critique : « *While this approach may stem from a complex reform process and the need to smoothen the public debate over sensitive issues, it also makes it difficult to assess in quantitative terms the overall strategy and its contribution to fiscal consolidation* ». En substance, la France n'a pas exposé ses objectifs de réduction des dépenses publiques, considérées par la Commission comme les plus élevées de l'UE. Le respect des règles de l'examen des dépenses (établies en 2016) n'est ainsi que « partiellement réalisé », écrit la Commission dans ses propositions de réglementation.

Ce qu'on doit comparer

⁸ On a traduit : « *Und (..) können Sie jedes Mal, wenn Sie die Worte aus Frankreich vielleicht nicht ganz genau verstehen, daran denken, dass Frankreich Sie liebt.* »

⁹ Pour *Der Spiegel* (18.11.2018) « cela ressemble à une fuite à Berlin devant les gilets jaunes ». Les « gilets jaunes ». Le *Spiegel* écrit « *1968 überlebte de Gaulle die Streiks nicht lange. Kommt Macrons Liebeserklärung also zu spät? Ist sie mehr sein eigenes Bekenntnis als das der Franzosen, die lieber demonstrieren und auf die Völkerliebe pfeifen?* ». [De Gaulle n'a pas tenu longtemps après la grève. La déclaration d'amour de Macron vient-elle trop tard ? Représente-t-elle celle des Français, ou seulement sa confession personnelle ?].

¹⁰ « En France, la souveraineté raisonne ; en Allemagne, je sais qu'elle peut étonner ou effrayer. En Allemagne, l'unité européenne est cardinale, l'Europe à 28, demain à 27, rassure. La France vit en revanche dans la nostalgie d'un club des six, en oubliant qu'il l'effrayait déjà quand il s'est mis en place dans les années 60 (..) Ici, les règles créent la confiance et l'adhésion ; de l'autre côté du Rhin, elles ont souvent engendré la méfiance et trop souvent l'art du contournement. Nous sommes pourtant confrontés aux mêmes défis et en fait, nous partageons profondément le même espoir ». (Extrait du discours prononcé).

¹¹ Dans son « rapport pays 2019 », la Commission écrit, avec retenue *diplomatique* : « Malgré une évolution relativement favorable du revenu réel disponible ces dernières années dans toutes les tranches de revenus, l'annonce du gouvernement d'une hausse des taxes sur le carbone et le diesel à partir de 2019 a déclenché un mouvement de contestation sociale de grande ampleur (le mouvement des « gilets jaunes »). Face à ce mouvement et aux perturbations qu'il a provoquées, le gouvernement a décidé de renoncer à son projet d'augmentation des taxes sur le carburant et d'adopter de nouvelles mesures visant à accroître le pouvoir d'achat des ménages à faibles revenus. Selon les estimations des autorités, l'inclusion de ces mesures dans le budget de cette année conduira à un déficit public de 3,2% en 2019, ce qui réduira à zéro l'effort structurel qui était prévu » (p. 5, site de la Commission européenne)

On se centrera donc sur la comparaison entre (a) un « état¹² » du système français de protection sociale jusqu'à l'arrivée du nouveau pouvoir en mai 2017, et (b) le *nouveau cours* qui commence alors. Au moment où nous plaçons cette comparaison, en été 2019, on connaît de façon inégale les aspects empiriques des réformes de rupture annoncées. Pour deux raisons : le changement empirique est toujours long à émerger, avec le processus de mise en œuvre, d'une part, et, de l'autre, cette même mise en œuvre est conditionnée à l'acceptation ou au refus des acteurs, la résilience des institutions, aux arrangements et luttes diverses déclenchées par les diverses réformes. En dehors du mouvement des « gilets jaunes », ces « résistances », en particulier du côté des syndicats, ont été très limitées comparativement aux mouvements sociaux antérieurs en France.

Dans Barbier et Théret, (2004) [mis à jour en 2009, puis légèrement modifié en 2011] nous avons synthétisé l'histoire et « l'état » du système français *en 2004 puis en 2009*. La dernière période de cette analyse s'est déroulée sous les présidences Chirac (1995-2002; 2002-2007), Sarkozy (2007-2012) suivie par le quinquennat Hollande (2012-2017). Cette séquence de vingt-deux ans a vu, comme nous l'avons montré alors, de nombreuses réformes en matière de couverture santé, de retraites, d'assurance-chômage et de marché du travail, d'assistance et d'aide sociale (accompagnées de réguliers mouvements sociaux menés par les syndicats et les mouvements étudiants). Par rapport à la période présente, revendiquant une « rupture » que le président Sarkozy avait brièvement tenté d'incarner avant la crise de 2008, cette période passée a été marquée par des traits plutôt stables et dans la logique des actions de réformes précédentes (Hassenteufel, 2012).

Un trait, cependant, relativement peu mentionné¹³ alors qu'il nous paraît, au moins conjoncturellement, très important, tient au fait que, pendant ces deux décennies, les gouvernements successifs ont renâclé systématiquement devant la mise en œuvre d'une politique d'austérité qui a, par contraste, fortement marqué de nombreux pays de l'UE sous l'impulsion de la coordination budgétaire européenne. En France, une *résistance implicite –ou larvée¹⁴* a été en effet notée contre la mise en œuvre des prescriptions répétitives résultant des recommandations de la Commission européenne (et du Conseil de l'Union, comprenant lui-même la France) sur la réduction des dépenses publiques, la réforme des retraites et de l'assurance maladie, mais aussi du salaire minimum et des réformes du marché du travail, ce qui n'a pas exclu, bien sûr ce qu'Hassenteufel a nommé « réformes silencieuses », dans le domaine budgétaire. Comme on l'a noté, en particulier sous la présidence Hollande, ces politiques françaises se sont accompagnées, par ailleurs, de l'atteinte par la France, d'un taux de pauvreté¹⁵ proche des plus bas en Europe (légèrement supérieur

¹² Bien entendu, il faut situer cet « état » au sein d'une trajectoire historique en le caractérisant à une étape donnée (voir sur ce point, d'un point de vue de science politique, Bezès et Palier, 2018). On se centre ici, dans l'hypothèse préliminaire de cet article, sur les éléments de la « rupture » de 2017-2018, présentés empiriquement par secteurs.

¹³ Il est d'autant moins mentionné que les analystes se concentrent sur la prétendue « gouvernance » de l'Union, alors qu'il s'agit d'une *Machtspolitik* entre les grandes et les petites puissances.

¹⁴ Pour des raisons d'équilibre géopolitique, il est évidemment entendu que la France, comme l'a confié récemment le président de la Commission européenne, « étant la France », n'a pas pu être contrainte comme aurait pu l'être un pays plus petit. Par contraste, la décision de mettre en œuvre, au moins jusqu'à l'intervention des « gilets jaunes », les prescriptions de réduction des dépenses, apparaît clairement voulue par l'équipe Macron, mettant ainsi effectivement en œuvre une « rupture » empirique.

¹⁵ Critère Eurostat dit « AROPE » (At risk of poverty and social exclusion) et critère de taux de pauvreté après transferts sociaux.

à celui de la Suède, du Danemark et des Pays-Bas), et d'une relative maîtrise des inégalités¹⁶. Ceci ne vaut pas, faute d'études économiques plus poussées, preuve de liaison causale, mais la situation particulière de la France en matière de pauvreté mérite d'être soulignée.

« Bismarckisme », rôle des partenaires sociaux, rôle central de l'assurance sociale (y compris dans le financement par cotisation sociale) et fondation du système sur le salariat ultra-majoritaire, performance et générosité comparative (se comparant aux « meilleurs élèves scandinaves »), attentif à l'insertion et, notamment depuis 2012, à la prévention et la lutte contre la pauvreté, voilà les traits du système. Bien avant la crise de 2008, celui-ci a traversé, comme les autres « États-providence » de l'Union, la phase d'austérité bien mise en évidence par P. Pierson (2001) et le déploiement du « néolibéralisme gestionnaire » (Jobert, 1998). Ces transformations se sont traduites par des processus fondamentaux de réforme (santé, et retraites, enclenchés depuis le milieu des années 1990), sous la double influence de ce néo-libéralisme et des influences multiformes exercées par l'intégration européenne. Dans cette période, l'introduction de mesures à visée « universelle » a apporté des extensions de droits pour la population la plus vulnérable (introduction du RMI, des dispositifs d'insertion, puis de la couverture maladie universelle (et la CMUC), introduction de l'APA) (Barbier et Théret, 2009). Dans le même temps, l'intégration européenne que certains acteurs avaient pu envisager comme renforcée sur le plan d'une « Europe sociale » (Barbier 2008) a, probablement définitivement adopté le rôle d'une courroie de transmission des politiques de coordination budgétaire depuis Maastricht¹⁷.

C'est pourquoi, de ce point de vue, on fait ici l'hypothèse provisoire qu'on aurait donc basculé à de nombreux égards en 2017 vers une *autre catégorie de protection sociale* : le rôle de l'intégration européenne a été encore renforcé sous la forme de la coordination budgétaire autoritaire¹⁸ sous influence allemande, promouvant une austérité à laquelle la France ne s'était pas auparavant entièrement pliée. Ainsi, *la première rupture semblerait bien là* : le président rompt avec ses prédécesseurs en observant très strictement, fût-ce temporairement, toutes les règles de l'Union. Il faut bien évidemment prendre en considération les évolutions graduelles des autorités françaises au fur et à mesure de la mise en œuvre de PNR (Programmes nationaux de réforme) de plus en plus exigeants et ne pas considérer uniquement cette rupture de 2017 comme isolée. Mais cette stratégie initiale de 2017 du nouveau gouvernement ayant souffert avec les concessions de l'automne aux « gilets jaunes », le discours de Genève montre que la ligne de réforme reste inchangée. La crise de 2008 est certes passée par là, et l'aggravation des enjeux de la transition écologique et environnementale s'accompagne d'une incertitude sur la croissance, et une concurrence accrue sur le marché mondial désorganisé par les grandes puissances (Trump et Xi Jinping). C'est dans ce cadre que *tout se passe comme si* l'exécutif dirigé par Macron se tenait cramponné à un référentiel renouvelé du néo-libéralisme. La place de la contrainte des « dépenses publiques » y est centrale, et l'hostilité au rôle de l'État explicite dans de nombreuses stratégies économiques: la logique des

¹⁶ Le gouvernement, au printemps 2017, estimait à 360 000 au total sur la période 2012/2016 la diminution du nombre de personnes pauvres au seuil de 60 % du niveau de vie médian, en lien avec la baisse des inégalités résultant des mesures gouvernementales. L'engagement de revalorisation du RSA pour un montant de 10 %, demandée notamment par le CNLE (Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale) a joué un rôle certain à cet égard (Avis du CNLE sur le PNR français du 24 avril 2017).

¹⁷ P. Rodière a parlé d'un « dévissage de l'Europe sociale » (2018).

¹⁸ Et, surtout le Pacte de Stabilité, relayé par le nouveau Traité de Stabilité et les directives de 2012.

économies annoncées¹⁹ (et donc l'entrée potentielle dans une « réelle » austérité est devenue constamment cruciale (critère du poids des dépenses publiques malgré ses méthodes de calcul contestables). On se trouve alors dans une forme de Blairisme renouvelé, y compris en matière de travail, où la répétition des recettes faillies au Royaume-Uni continue de fasciner. L'appel répétitif à « l'universel », donne au tout une couleur censée être valorisante (le président Sarkozy n'avait pas osé l'emprunter résolument, en particulier sur la réforme des retraites).

Une aune pour objectiver la nature du changement

En termes comparatifs stricts, on se pose la question du « changement de catégorie », de « type », de régime de protection sociale²⁰. Il y a plusieurs façons de comparer, et on peut, au stade exploratoire du présent article, être plus ou moins précis. On pourrait partir de la typologie de G. Esping-Andersen, en mobilisant ses critères (le critère de « décommodification », le critère de stratification, et les critères politiques associés²¹). On se demanderait alors si les réformes de l'ère Macron sont en train de faire passer le système français d'un système assurantiel-professionnel à un système institutionnel-universel : dans cet « universel », il s'agirait de la version quasi-résiduelle de l'universel, dont l'inspiration est britannique. Il est plus simple, à titre provisoire, de se limiter à l'opposition plus illustrative entre « logique bismarckienne » et « logique béveridgienne » (non généreuse, ou bévéridgisme « du pauvre »), inspirée de Barbier et Théret (2009).

	Logique bismarckienne	Logique béveridgienne
Personnes éligibles/ bénéficiaires	Les travailleurs cotisants et leurs ayants droit	Les citoyens
Caractéristiques des prestations	Proportionnelles aux cotisations et aux revenus	Forfaitaires (<i>flat-rate</i>) et minimum
Mode de financement	Système de l'assurance sociale (cotisations)	Financement par l'impôt (<i>taxes and contributions</i>)
Mode de gestion	Gestion corporatiste	Gestion étatique

Source : Barbier et Théret, 2009.

On a dit, en introduction de cet article, qu'il fallait en outre tenir compte des hybridations intervenues entre les régimes depuis l'établissement de la distinction originelle. Dans le tableau ci-dessus, *les deux traits les plus distinctifs*, malgré ces hybridations, sont ceux des bénéficiaires et des prestations ; le mode de financement a, en France, connu de nombreuses réformes, de même que la réalité empirique du mode de gestion. On se concentrera donc ici surtout sur bénéficiaires (salariés et travailleurs contre membres de la communauté nationale) et prestations (forfaitaires ou proportionnelles) au sens du tableau. Ces critères peuvent être appliqués sectoriellement.

¹⁹ Voir le document Cap 2022, déjà cité.

²⁰ On partage avec B. Jobert (1998 ; 2003), dont l'œuvre nous inspire, des réserves quant à la notion de « changement de paradigme ». Jobert considère le concept employé par Peter A. Hall (1993) comme trop centré sur le *contenu cognitif* de la réforme et pas assez sur son contenu politique plus complexe au sein du référentiel.

²¹ Sur ce point, on peut se référer à la discussion précise menée par Merrien *et al.*, 2005, p. 175-179).

Ensuite, il faut introduire une précision supplémentaire à propos du *type du changement* en cours. En sociologie, la tradition de l'objectivation du changement social remonte sans nul doute à l'analyse marxiste, impliquant le jeu entre les forces productives et les rapports de production, ainsi qu'à l'opposition durkheimienne entre solidarité mécanique et solidarité organique (Ansart, 1999). En science politique, à cause de l'influence hégémonique des travaux anglophones en matière d'analyse de politiques, on se réfère souvent à l'analyse des trois « ordres » du changement de ce que P. Hall (1993) désigne comme des « *policy paradigms*²² », mais nous cherchons, précisément, à échapper à l'enfermement dans une logique trop purement « cognitive » et pas assez politique du paradigme de Hall, pour incorporer les dimensions plus riches du référentiel de B. Jobert (2003). En outre, puisque le présent article est présenté à Aix-en-Provence, en été 2019, il semble opportun de se souvenir que l'idée d'une tripartition des types de changement est présente dans l'oeuvre de J.-J. Silvestre (1986, membre de « l'école d'Aix-en-Provence » au LEST), qu'il a introduite bien avant celle de P.A. Hall, pour l'analyse des changements sociaux des marchés du travail²³. Cette méthode a l'avantage d'insister sur les acteurs sociaux et les compromis qu'ils passent, conduisant à des structurations particulières. Elle distingue : un changement *mécanique*, quand des rouages nouveaux sont ajoutés qui ne changent pas les principes²⁴ ; un changement *organique*, quand les règles sont affectées mais quand les compromis (entre acteurs) qui les soutiennent ne sont pas touchés (le changement, précise Silvestre, est alors catalysé de l'intérieur de l'organisation existante) ; et, enfin un changement *structurel*, où intervient une déstabilisation des pratiques qui définissent les formes d'existence (des entreprises et les rapports organisés en leur sein²⁵). Cette grille s'applique bien à notre objet, pour apprécier la radicalité du changement que traverse actuellement la protection sociale française. Plus marquée par l'analyse politique, cette tripartition insiste sur le rôle des acteurs et l'adaptation de leurs « comportements » et les compromis qu'ils passent.

Les transformations de la protection sociale et de son contexte institutionnel

Pour opérer la comparaison suggérée, la *méthode simplifiée* proposée ici²⁶, dans le cours d'une enquête à plus longue échéance, repose, schématiquement, sur deux piliers : le premier est le repérage des *orientations idéologiques générales* au sein duquel un « référentiel » s'inscrit (changement structurel (Silvestre) ou des principes- Hall) ; le second repose sur les développements empiriques des réformes et on le traite ici, au moins provisoirement, de façon sectorielle, en fonction

²² Dans son article, Hall propose de distinguer (1) les *overarching goals* (les objectifs fondamentaux/principes) ; (2) *the techniques and policy instruments* (les méthodes et les instruments de politique) ; (3) *the precise settings of these instruments* (les utilisations précises des instruments).

²³ Son objet central est celui « d'espace de qualification ». Cet espace, construit socialement, oriente des comportements et des institutions, ainsi que des rapports sociaux. Ces traits réagissent aux événements.

²⁴ « Nous devons envisager tout d'abord un changement où les comportements et les institutions nouvelles que l'on observe dans un pays prennent leur origine et leurs effets à la périphérie de la réalité structurelle que nous considérons comme originelle sans intervenir dans l'organisation des interactions qui fondent sa cohérence. Nous qualifierons ces changements de mécaniques afin d'attirer l'attention sur le fait que si l'on ajoute des rouages nouveaux en aucune manière les principes de fonctionnement ne sont affectés » (op.cit., p. 56).

²⁵ « une déstabilisation des pratiques régulièrement reproduites dans les systèmes anciens qui définissaient les formes d'existence des entreprises et les rapports organisés que celles-ci entretiennent avec les travailleurs. C'est ici la structure même des espaces de qualification qui se met en mouvement et génère des formes nouvelles de comportements et de rapports sociaux. » (ibidem).

²⁶ Rappelons que la présentation constitue une étape dans l'écriture de la nouvelle édition du *Système français de protection sociale*.

de l'avancement des changements déjà connus (changements mécaniques et changements organiques, ou changements d'instruments et d'usages des instruments).

Le programme de Genève : une « justice sociale » très libérale

Le président et son gouvernement, en juin 2019, paraissent considérer qu'ils ont vaincu le mouvement des « gilets jaunes », malgré la forte prégnance de problèmes sociaux dans de nombreux domaines. L'exécutif calcule donc qu'il peut lancer un « Acte II » du quinquennat, selon l'expression reprise, par le premier ministre Philippe, du vocabulaire des... « gilets jaunes » eux-mêmes. Cet « Acte II », décrivant les réformes à venir telles qu'elles sont prévues en juin 2019 pour le reste du quinquennat, s'est accompagné d'une nouveauté, une présentation programmatique des objectifs. Le président de la République l'a effectuée devant l'Assemblée de l'OIT, à Genève, à l'occasion de son centenaire, le 11 juin. Ce document expose l'essentiel de l'idéologie réformatrice en matière de protection sociale, présentée pour la première fois de façon globale²⁷ ; il mérite donc qu'on s'y attarde de près avant de revenir plus empiriquement sur les réformes accomplies au moment où ce texte est écrit, et les réformes prévues pour le reste du quinquennat actuel.

Ce qu'on peut donc appeler « le programme de Genève » est une version de l'idéologie néo-libérale en vigueur en Europe et aux États-Unis, qui encadre les possibles de la gestion nationale de la protection sociale aujourd'hui. Celle-ci s'insère dans une vision autocritique des néo-libéraux eux-mêmes, et, au premier plan parmi eux, des micro-économistes de la tendance dominante. Un des documents récents, résumant cette position critique des défauts unilatéraux du capitalisme financier contemporain, a été publié en novembre 2018 par *The Economist*²⁸. Il ne rentre pas dans le cadre du présent article de détailler son inspiration théorique, mais sa confrontation avec le programme de Genève est éclairante.

En effet, les mots-clés de la critique de *The Economist* sont l'opposition aux inégalités croissantes et illégitimes ; l'opposition aux « rentes », qui, dès lors qu'elles ne résultent pas de l'innovation, sont des obstacles à l'efficacité de la concurrence, et à l'universalité des avantages apportés par le capitalisme sans rentes ; et l'opposition aux diverses formes de corporatismes incluant les ententes de divers ordres que la législation anti-trust ne contrecarre plus dans de nombreux secteurs de l'activité économique, aux USA et en Europe. Tous ces défauts accumulés, notamment depuis la crise économique de 2008, nuisent aux citoyens, plus exactement aux consommateurs, pense *The Economist*, et nourrissent la colère des électeurs, et le populisme. Ce dernier trait est particulièrement mis en avant dans le discours de Genève, qui n'hésite pas à invectiver les dirigeants qui seraient des « somnambules » et à dénoncer le danger de guerre, ce que ne fait pas *The Economist*.

Reprenant systématiquement cette critique dans son discours, le président français en centre plutôt, pour sa part, l'analyse sur ce qu'il a appelé, dès l'été 2018, « l'État-providence du XXI^e siècle »²⁹. De son côté, l'article de *The Economist* ne traite pas de cette question explicitement, mais on sait que le magazine, avec ses critiques répétées de la France et d'autres systèmes de protection sociale en Europe, n'a jamais été l'ami du système français, dont, comme le président, il pense qu'il est

²⁷ De multiples présentations programmatiques ont été faites depuis mai 2017, ici ou là, mais de façon sectorielle (sur la réforme des retraites, sur la réforme de l'assistance, de l'assurance chômage, etc.).

²⁸ "The next capitalist revolution", Special Report, November, 15, 2018.

²⁹ Dans son discours devant les deux chambres réunies de l'Assemblée nationale, en juillet 2018.

« *bloated* » (hypertrophié), extrêmement coûteux³⁰ et inefficace ; l'hebdomadaire, comme le président français, ne cesse d'insister sur le fait que les dépenses publiques françaises seraient les plus élevées de l'Union européenne et que ce fait allégué³¹ constitue un axe clé de sa politique, comme il s'en est ouvert aux « intellectuels » invités à l'Élysée en mars 2019. On sait aussi que l'hebdomadaire partage l'avis sur la protection sociale comme étant « quelque chose du passé » formulé par Mario Draghi³². L'esprit promu par *The Economist* se présente (implicitement, il est vrai) comme « progressiste », défendant des droits « universels », un droit égalitaire en quelque sorte, contre les corporatismes et les rentes, agi par un capitalisme redevenant, potentiellement, de bon aloi après les errements de la crise.

Le programme de Genève s'organise autour des mêmes thèmes. Le président déclare : « *Ces dernières décennies ont été marquées par quelque chose qui n'est plus le libéralisme et l'économie sociale de marché, mais qui a été depuis quarante ans l'invention d'un modèle néolibéral et d'un capitalisme d'accumulation qui, en gardant les prémisses du raisonnement et de l'organisation, en a perverti l'intimité et l'organisation dans nos propres sociétés. La rente peut se justifier quand elle est d'innovation, mais peut-elle se justifier dans ces conditions lorsque la financiarisation de nos économies a conduit à ces résultats ?* ». Il ajoute : « *la captation des richesses par quelques-uns ou l'accumulation de rentes parce qu'il y a du dumping social ou fiscal ou environnemental ou des règles perverties.* ». « *Cette économie de marché dans laquelle nous vivons, elle est de moins en moins sociale comme nous l'avions voulue à la fin de la Deuxième Guerre mondiale. Elle est au fond même de moins en moins libérale, au sens le plus littéral du terme, et elle est de plus en plus d'accumulation, de rente et de corporatisme, c'est ça la réalité.* »

Macron prétend faire de la lutte contre les inégalités son premier principe. Celle-ci s'accompagne selon lui d'un accès « universel » à la protection sociale³³. Cette dernière, comme il l'avait déjà suggéré en septembre 2018, à propos de la réforme des « minima sociaux », doit être un « filet de sécurité », expression explicitement liée à la protection sociale béveridgienne résiduelle des États-Unis et de la Grande-Bretagne. Dans la foulée, il inclut la réforme, en Europe, de ce qu'il appelle « État-providence du 20^e siècle », et de son remplacement par une « protection universelle basée sur les droits des personnes ». Jamais auparavant, le président n'avait aussi clairement marqué ces objectifs pour la réforme française, dans le sens d'un « filet de sécurité ». Jamais auparavant il n'avait marqué sa préférence pour la marginalisation de la dimension *collective et redistributrice* de la protection sociale française fondée sur le salariat et l'assurance sociale (retraites et assurance chômage sont ici visées en priorité, puisque la couverture maladie en France est désormais universelle avec la PUMA). Le dispositif européen (« socle »), largement symbolique, est tellement éloigné de la protection traditionnelle de l'époque de l'assurance, dans les pays comme l'Allemagne et la France, qu'il ne prévoit pas l'extension des droits *salariaux* aux employés sans statut, de l'informatique et des plateformes, mais, seulement, l'instauration d'une « neutralité » vis-à-vis de ces

³⁰ On pense à l'expression favorite du président français à propos de l'assistance : « un pognon de dingue ».

³¹ En réalité, la valeur faciale de cette comparaison est très trompeuse, comme le montre l'étude récente comparative du Haut conseil de financement de la protection sociale : « Les périmètres des dépenses de protection sociale en comparaison internationale », 2019.

³² Le président de la BCE, dans le *Wall street Journal*, le 24 février 2012, a annoncé que « le modèle social européen est une chose du passé ».

³³ Écho au « Socle européen des droits sociaux » de l'Union européenne, qui prévoit l'adoption d'une directive (non contraignante) pour organiser cet « accès ».

statuts³⁴. Ce qui est promu, c'est un *filet de sécurité minimum*, pour tous les statuts, et donc, une logique de protection sociale béveridgienne, très proche des principes britanniques, laquelle doit principalement se nourrir avec des prestations individualisées achetées sur le marché.

Comme cela apparaît dans quelques-unes des réformes engagées, la protection sociale française tourne le dos à la protection bismarckienne, fondée sur le salariat et non sur l'appartenance à la communauté politique, fondée sur des prestations proportionnelles aux revenus, et gérée, comme elle l'est encore authentiquement en Allemagne par les partenaires sociaux de façon paritaire. De porteur du salariat et de ses droits proportionnels, on est passé à l'image future d'un fournisseur de droits individuels, le prétendu « État-providence » d'antan, prenant tous les aspects d'une machine « corporatiste³⁵ ». Ces constats provisoires inclinent à penser qu'on est en présence, *à ce niveau*, d'un changement « structurel » (Silvestre) ou d'un changement qui met en cause les « overarching goals » (Hall).

Les réformes accomplies (ou presque)

La législation du marché du travail, le droit du travail. La réforme dite « travail », prenant la suite de la réforme Hollande qui avait suscité une forte opposition, semble passée sans opposition trop visible. Elle révolutionne la hiérarchie des normes de droit du travail, et, à ce titre appartient évidemment à la réforme « structurelle » dans nos catégories (quand la précédente réforme Hollande relevait plutôt d'une réforme « organique »). Elle limite les droits des salariés, ne conduit pas une possible homogénéisation des statuts avec les indépendants qui ne le sont pas ou plus (Dockès, 2018) ; elle réduit la représentation des salariés dans l'entreprise ainsi que leurs droits à indemnité en cas de conflits avec l'employeur (forfaitisation des indemnités aux prud'hommes). Elle a tous les traits d'une rupture radicale. Il est cependant trop tôt pour savoir, en la matière, ce que va être la jurisprudence et ce que seront les *effets finals* de cette réforme, comme on peut le voir avec le débat juridique latent sur le plafonnement des indemnités prudhommales.

L'assurance chômage. On ne sait plus trop si ce qui reste après les réformes engagées et qui restera après celle qui vient d'être annoncée le 18 juin, doit être encore considéré comme une « assurance sociale ». Dans sa précédente réforme, en automne, le gouvernement Philippe s'était contenté d'acter l'entrée dans le périmètre de l'assurance des bénéficiaires venant du statut d'indépendant. Cette illustration marginale de l'idée d'une couverture « universelle » défendue par le président pouvait être vue comme relevant d'une réforme organique. Elle a buté sur l'hétérogénéité des deux populations, salariés et indépendants, et sur le flou concernant les règles de cotisation. Rien d'universel, donc, contrairement à ce qui figurait au menu.

La réforme structurelle n'est pas là, mais dans le basculement du financement, qui n'est plus, depuis janvier 2019, fondé sur des cotisations mais sur un financement budgétaire de l'État via la CSG. Cette

³⁴ “Access and sustainability of social protection in a changing world or work”, “Employment and Social Developments in Europe 2018, Annual Review”, 12.07.2018.
<https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=8110&furtherPubs=yes>

³⁵ Là où Esping-Andersen cache mal le contenu critique de son usage du terme « corporatiste-conservateur », les économistes mainstream et l'équipe Macron sont mus par une détestation de ce qu'ils nomment « corporatisme », à quoi ils opposent l'individu « libre » qui n'est plus « assigné à résidence » dans le nouveau vocabulaire.

disparition des cotisations est un premier clou dans le cercueil, pensent ses opposants : elle coupe les partenaires sociaux, particulièrement actifs dans le secteur, historiquement, depuis 1984, de leur rôle, les confinant à la dépense, et leur interdisant l'action sur les recettes. En outre, un grand flou règne sur la future « gouvernance » de l'assurance chômage.

Une feuille de route particulièrement dirigiste a été donnée aux partenaires sociaux, dont les exigences principales en matière de coût (économies annuelles demandées par le gouvernement au régime de 1,3 milliards d'euros) ont contribué à rendre impossible tout accord. L'accord était d'autant moins possible que le patronat dans sa majorité avait décidé de n'en pas signer sur la base de l'introduction d'une logique de bonus-malus appliquée aux cotisations. Les syndicats, avant de constater l'échec de la négociation, ont parfaitement compris que le chemin vers l'équilibre d'une nouvelle convention était impossible (réformes mécaniques et organiques étaient exclues de fait). Le premier ministre a présenté les réformes adoptées dans la première partie du quinquennat : « Nous avons réformé la formation professionnelle et l'apprentissage, pour développer les bonnes compétences en face des besoins. Nous avons mis en place un plan pauvreté dont l'objectif central est la reprise d'activité. Il faut maintenant achever ce vaste mouvement de réformes et conduire, comme tous nos voisins l'ont fait, celle de notre assurance-chômage. »

La tendance *beveridgienne* « du pauvre » est manifestée non seulement par l'abandon du rôle des cotisations, mais par la réduction radicale des indemnités et le renforcement des sanctions annoncées au début de l'année. Le 12 juin, le premier ministre a précisé les mesures drastiques de réduction des indemnités³⁶, d'augmentation de la durée de cotisation pour l'accès aux droits, et de la réintroduction, d'abord pour les cadres (érigés en boucs émissaires de l'égalitarisme) d'une dégressivité, dont, depuis l'expérience de 1993, il a été évalué qu'elle n'a pas conduit aux effets annoncés (diminution du chômage). Par ailleurs, contrairement à ce qu'a affirmé le premier ministre, la stratégie pauvreté du gouvernement n'est pas encore définie en matière d'allocations et d'insertion. Si l'on est donc certain de la diminution des allocations, on ne sait pas ce que sera exactement le rôle qui restera aux partenaires sociaux, ni le futur de l'allocation spéciale de solidarité, mais on est sûr que l'on se rapproche, du point de vue de la gestion, des allocations et des bénéficiaires, d'une logique d'assistance, *beveridgienne* « du pauvre ». C'est donc ici que se situe la réforme structurelle dont il restera à apprécier, causalement, les résultats en matière d'allocations, de chômage et de financement.

Pour le reste, il n'y a aucune rupture, mais la réaffirmation, depuis longtemps obsolète, des bienfaits des stratégies dites d'activation que l'OCDE a considérées comme ambiguës, c'est le moins, dans leurs résultats (Barbier, 2017, notamment). « La justice sociale, c'est de faire en sorte que le travail paye toujours plus que l'inactivité³⁷ » a répété, le premier ministre Philippe, le 12 juin 2019, après le président Sarkozy 10 ans auparavant, et après Tony Blair, 20 ans auparavant. Il a prétendu que la dégressivité abandonnée il y a 19 ans, allait produire les résultats qu'elle n'a pas produits à l'époque, c'est-à-dire des effets d'incitation. Dans ce domaine, il n'y a donc pas rupture, mais continuité. Quant au quatrième objectif annoncé par le premier ministre, à savoir « l'accompagnement des

³⁶ Il a balayé l'injustice : faire payer, dans l'avenir, les chômeurs à faible indemnité assurantielle, les déficits dus à la crise financière pendant les dix ans précédents est apparu particulièrement injuste, non seulement aux syndicats unis, mais aussi à de nombreux hommes politiques et à des commentateurs journalistes.

³⁷ Déclaration de politique générale de M. Édouard Philippe, Premier ministre, Assemblée nationale, mercredi 12 juin 2019.

chômeurs³⁸ », il n'a pas été disert, et s'est contenté d'annoncer, classiquement, des recrutements supplémentaires pour Pôle Emploi. Il se pourrait bien que, sur ce domaine, on soit aussi dans la continuité.

En matière d'aide et d'action sociales (dont les minima sociaux), la même logique béveridgienne « du pauvre » préside à ce qu'on sait actuellement (au stade des projets en discussion, on ne sait que très peu pour l'instant) de la réforme annoncée en septembre 2018 de la fusion des prétendues « aides sociales » et d'un prétendu « revenu universel d'activité » accompagnés d'un « grand service d'insertion » ; la réforme n'a pas été dessinée au-delà de simulations et de premières consultations des partenaires sociaux et des associations.

La dimension sémantique de la discussion est essentielle aussi ici, à savoir ce que la ministre A. Buzyn, dans son communiqué annonçant la réunion d'un « comité stratégique » en mai 2019, a dénommé « le système des prestations monétaires ». Que veut dire ce terme ? Ce qu'on appelle les « minima sociaux » relève de l'aide sociale, au sens juridique français hérité, pour l'essentiel. Si l'on fait la somme de toutes ces dépenses, on aboutit, selon l'expression du président, (restée tristement célèbre quand on la considère du point de vue des quelque 8 millions de personnes pauvres en France) à « un pognon de dingue ». Justement, il ne faut pas faire simplement la somme de ces dépenses, car elles ont une signification politique pour la société. Une expression comme « système des prestations sociales » induit un regard biaisé par le caractère financier et budgétaire de la question et oublie deux points essentiels : d'une part, les prestations sociales ont toutes un objectif, une *mission politique au sein de la solidarité* organisée par le système de protection sociale : c'est pourquoi l'AAH (allocation d'adulte handicapé) par exemple peut être considérée de ce point de vue comme ayant des justifications particulières par comparaison au RSA, etc.. C'est pourquoi on sait que les allocations logement sont la traduction concrète d'une politique du logement, qui ne vise pas que les personnes les plus démunies, en France comme en d'autres pays (Les Pays-Bas par exemple) : elles ne sont donc pas un « minimum social » au sens d'avant la réforme. C'est pourquoi l'ASS (allocation spécifique de solidarité) est particulière en ce sens qu'elle est versée à des personnes qui ont eu une carrière de travail, et donc, d'assurance. Encore plus confus, raisonner, comme l'a fait le ministre de l'économie depuis plus d'un an, en termes « d'aides sociales » équivaut à une opération sémantique de désinformation : ni les allocations logement, ni l'assurance chômage ne sont des prétendues « aides sociales ». Ce qui se dessine, donc, c'est, peut-on en faire l'hypothèse, l'installation d'une réforme *structurelle*, si elle prenait forme complète³⁹.

Le gouvernement a pour l'instant soufflé le chaud et le froid, promettant, devant l'hostilité des associations et d'une partie des syndicats, que la réforme ne ferait pas de « perdants », mais ses propres estimations ont prévu des économies de plusieurs milliards sur les allocations logement et au-delà ; les objectifs fixés par les hauts fonctionnaires de Bercy et de l'INSEE, sont explicitement établis, a priori, à « budget constant ». L'opération de communication politique consiste à se saisir du vocable qu'avait popularisé le candidat Hamon (revenu universel) lors de l'élection présidentielle de 2017, mais de ce point de vue, il s'agit d'une opération de communication politique ; il ne s'est jamais en effet agi d'un revenu « universel » (au mieux il s'agirait de l'addition des bénéficiaires existants

³⁸ Un mot évidemment fourre-tout et polysémique, qui veut dire à la fois aide et contrôle, etc.. mais qui est prononcé par le gouvernement dans le sens compassionnel et d'aide.

³⁹ Dans les hypothèses actuelles du gouvernement, la mise en œuvre de la réforme ne pourra se faire avant le prochain quinquennat, si, d'ici là, des mesures partielles seront recherchées pour faire des économies.

des minima sociaux), ni pas plus « d'activité » puisque l'activité en question est une reconduction de l'existant, à savoir l'incertaine insertion sociale et professionnelle, avec une pure promesse de la renouveler. En réalité, comme au Royaume-Uni, où le gouvernement essaie, depuis 2011 et en vain, contre vents et marées, de fusionner les allocations d'assistance en un « *universal credit* », l'opération a un but essentiel : faire des économies. Le document Cap 2022⁴⁰ a prévu plus de 3 milliards d'économies à réaliser dans ce secteur. La concertation sur ce secteur de la réforme est en cours jusqu'au début de 2020, mais les seules mesures de la stratégie pauvreté qui sont pour l'instant décidées concernent la petite enfance et certains jeunes. Du point de vue de la présente analyse, il y a donc une forte probabilité que la réforme de l'assistance vienne s'articuler avec la réforme de ce qui restera de l'assurance chômage, avec une grande orientation de « retour à l'emploi », et dans une logique béveridgienne à frais réduits.

Le service public et la fonction publique (dont alignement de la SNCF). Dans ce domaine, la réforme est plus lente à émerger. Si le dossier de la SNCF a été expédié en 2018 : réforme du statut du personnel (dont : suppression du régime spécial de retraite) et mesures visant à appliquer les directives européennes favorisant la concurrence, la réforme représente, a priori, une rupture radicale avec la pratique précédente et la gestion du statut des cheminots : il s'agirait donc d'une réforme « structurelle ». Pour les fonctions publiques en général, sous la pression du mouvement des « gilets jaunes », le gouvernement semble avoir pour l'instant très nettement amoindri les objectifs de suppressions d'emplois⁴¹ qui figuraient pourtant dans ses engagements vis-à-vis de la Commission européenne (en lien avec la réduction des dépenses du rapport Cap 2022). Le slogan officiel est organisé autour de l'universalité, là aussi, et de l'équité. L'exécutif a présenté une série de réformes à mettre en place pour « flexibiliser » le statut des fonctions publiques. Le but en est de faire diminuer l'écart entre les statuts public et privés, sans modifier la nature et le niveau des rémunérations, et d'inciter une partie des agents publics à quitter les fonctions publiques. On se situe clairement ici dans une logique de *changement organique*, un changement structurel aboutirait à une suppression des statuts, mais, ici aussi, les effets dépendront de la marge de mise en œuvre.

Les réformes à venir

Les retraites.

La réforme des retraites est, selon tous les critères, centrale : « mère des réformes » parce qu'elle touche le poste le plus central de l'assurance sociale, et le système d'importance symbolique de la répartition (dont on sait que la France y a logé ses deux « piliers »). Contrairement à l'assurance maladie, la retraite est restée jusqu'alors en France essentiellement « publique » (au sens où ce mot est employé de façon erronée mais signifiante⁴²). La part des revenus privés, individualisés, dans les retraites est très faible en France par rapport à de nombreux pays (Grande-Bretagne, Danemark,

⁴⁰ « Service public, se réinventer pour mieux servir, nos 22 propositions pour changer de modèle », rapport remis au gouvernement par un comité d'experts qu'il a nommés, en juin 2018. Ce rapport sert de document de référence pour les experts de la Commission européenne qui évaluent le Plan national de Réforme de 2019, bien que les services gouvernementaux ne le considèrent pas comme une « politique officielle ». Il fait, pour l'essentiel, la liste des économies publiques prévues pendant le quinquennat.

⁴¹ D'autant plus dans la fonction publique hospitalière où les grèves et dysfonctionnements se développent.

⁴² Les statisticiens, surtout d'ailleurs les statisticiens Eurostat publient des chiffres qui concernent le plus souvent uniquement les systèmes de retraites assurantiels (avec la présence essentielle des partenaires sociaux), qui sont régulés par l'Etat et dont les dépenses sont assimilées à des dépenses publiques dans le cadre des objectifs budgétaires issus de la coordination budgétaire.

Pays-Bas...). Le gouvernement a choisi d'installer depuis 2017 une longue période de « concertation » sous l'égide d'un Haut-Commissaire, J. P. Delevoye. Ces concertations se sont tenues « derrière les portes closes », impliquant les syndicats, dont certains ont quitté le processus, et les organisations d'employeurs, avec une palette d'experts⁴³. La méthode choisie a donc été de ne mettre sur la table publique qu'une série très limitée d'informations en organisant le secret (Zemmour, 2019) : aucune information n'a été donnée sur le critère clé de la valeur du point (qu'il s'agisse de valeur d'achat ou de service), ni sur la reprise des droits antérieurs. Le Haut-Commissaire a distillé au compte-goutte les informations, les syndicats aussi, relayant quelques débats sur leurs sites, comme la CFDT par exemple, laquelle est censée être, depuis le début des échanges, une organisation décidée à soutenir la réforme. Des éléments supplémentaires ont été communiqués le 18 juillet mais ne permettent toujours pas de simulations des montants de retraites.

Ce qui a été décidé, jusqu'à présent, et qui, bien sûr, pourrait évoluer, tient en quelques traits :

Conformément à son diagnostic d'ensemble, le COR, (jusqu'en 2017-2018⁴⁴) laissait des options concernant la hauteur des cotisations à moduler dans l'avenir et estimait le système globalement, en 2017, soutenable à horizon 2070, sous réserve d'ajustements relativement mineurs. Le gouvernement en a décidé différemment et a organisé une campagne de communication politique⁴⁵, pour considérer le système comme « illisible » et injuste, et, surtout « difficile à piloter ». C'est ce dernier point qui paraît le principal, au regard des enjeux financiers nationaux : l'exécutif a décidé de mettre, une fois pour longtemps, le holà sous la houlette de Bercy.

C'est ce qui explique que la part des retraites publiques dans le PIB a été gelée arbitrairement, sans la moindre discussion, au pourcentage existant au moment du début de la réforme, soit 13,8%. Ce choix n'a aucune justification particulière, sauf celle d'anticiper un niveau plafonné pour l'avenir et de générer de futures économies publiques. Les hauts fonctionnaires l'imposent ainsi unilatéralement, avec le soutien actif des experts de la Commission européenne qui rédigent les « rapports pays » de la France depuis tant d'années, et par les services de la Commission qui rédigent les rapports sur la prétendue « adéquation » des pensions. Mécaniquement, ce choix entraînera la perte relative de pouvoir d'achat des retraités dont le nombre continuera de croître compte tenu des tendances démographiques structurelles (Zemmour, 2019). Une autre conséquence majeure n'a jamais été abordée, à ce stade : le développement des autres formes de retraites privées, au moins partiellement substitutives de la retraite par répartition devenue insuffisante (l'entrée des fonds de pension sur le marché français est parallèlement prévue par la loi PACTE).

Le gouvernement a ajouté le slogan de communication politique selon lequel la contribution d'un euro donnera « pour tous » les mêmes droits. Au prétexte d'une prétendue « universalité » (laquelle n'a pas été définie autrement que par le projet de fusion-abolition des 43 régimes existants et jamais

⁴³ Les principaux experts associés à la réforme, économistes, appartiennent à l'Institut des politiques publiques, associé à l'École d'économie de Paris.

⁴⁴ Le régime était estimé soutenable, le déficit du régime général étant nul en 2017, et de 0,1% en 2018. À législation inchangée, en 2019, selon les conventions utilisées par le COR, un déficit de -1,0 ou un excédent de 0,9% étaient prévus en 2070 (convention COR). Selon la convention dite « PIB », le solde oscillerait entre -0,4 et un excédent de 1,5%. À législation constante, si le niveau de vie des retraités était de 105% de celui des actifs en 2010, le COR prévoit, selon les hypothèses de croissance, qu'il sera entre 78 et 87% en moyenne.

⁴⁵ Le diaporama de J.P. Delevoye évoque une enquête opportune de Fondapol en octobre 2018, qui souligne particulièrement que les jeunes sont très pessimistes vis-à-vis de leurs futurs droits à la retraite, sur la base de questions qu'on peut considérer comme biaisées.

réellement déclinée concrètement jusqu'à présent, compte tenu de la reprise des droits et de la quarantaine des régimes différents censés être supprimés, des différences entre fonction publique et retraite privée, régime des indépendants, traitement de certaines catégories de fonctionnaires, pénibilité, etc...ce à quoi se tient le gouvernement à ce stade, c'est l'idée que le nouveau régime serait « universel », et le sondage d'octobre Fondapol a prétendu que « deux tiers des Français » étaient favorables à « l'universalité »⁴⁶.

Enfin, un énorme chantier logistique dont personne n'a esquissé ni l'importance, ni les délais, ni la durée de mise en œuvre, se profile.

La mise en place d'un régime par points est décidée (inspiré on le sait par réforme suédoise et porté par la CFDT).

La promesse du maintien d'un « âge de retraite » à 62 ans ; en réalité un tel âge est théoriquement inadéquat désormais (il devait déjà selon les prévisions du COR, évoluer progressivement vers 64 ans, à législation inchangée), mais de fait, une intention de la réforme est d'introduire un « âge pivot » (transformé dans les annonces de juillet 2019 en « taux plein ») qui aboutira, le gouvernement l'espère toutefois, à reculer le départ effectif de deux ans pour ceux qui voudront accéder à une pension complète. L'idée que le bénéficiaire serait libre de choisir son âge de départ est donc une fiction.

Au total, il s'agit d'une réforme dont le caractère est entièrement gouvernée par la technocratie et ses besoins (gestionnaire : simplifier, et politique : faire en sorte de figer pour le plus longtemps possible les ressources (dites « publiques ») consacrées aux retraites par les salariés), une réforme à haut risque sur le plan logistique, et qui n'aura jamais été discutée publiquement pendant sa préparation en secret. Dans une histoire précédente, un tel contexte aurait annoncé d'importants mouvements sociaux ; on ne peut savoir aujourd'hui ce qu'il en sera, quand, si le calendrier est respecté, le gouvernement aura publié enfin des données plus concrètes en 2019-2020.

Cette réforme, comparativement, a de fortes chances aussi de s'inscrire dans une logique de béveridgisme « du pauvre », surtout si on la compare avec les réformes accomplies au Danemark et dans une moindre mesure, avec la Suède, lesquelles laissent une large place aux compléments individuels en capitalisation, non mentionnés dans la réforme française. Le danger majeur d'avenir pour le cas français réside dans l'augmentation de la pauvreté, comme en Suède (femmes et petits salaires, carrières heurtées⁴⁷) ; un symptôme de ce futur peu rassurant tient dans le fait que le gouvernement a déjà multiplié les annonces sur le projet de fixer un minimum de 1000 euros pour les retraites.

⁴⁶ Dans la réalité, le sondage en question montrait, comme souvent, que les interrogés n'y connaissaient pas grand-chose (la moitié déclarent qu'ils n'ont pas une connaissance claire), et 75% disaient que le système était en déficit (sans précision, évidemment). La question posée vis-à-vis des différences entre régimes était la suivante : « Il existe différents régimes de retraite, comme ceux appliqués aux fonctionnaires, aux salariés du privé, ou encore aux professions libérales. À vos yeux, les différences entre ces régimes vous paraissent-elles tout à fait justifiées, plutôt justifiées, plutôt pas justifiées ou pas du tout justifiées? ». Les répondants ont répondu « injustifié » : pas du tout, 38%, et plutôt pas, 41%. Plutôt que, comme le prétend le gouvernement, les sondages montrent un soutien à la « retraite universelle », ce sont plutôt des agrégations d'insatisfaction qui sont mises en évidence et manipulées dans la communication politique. Méthode classique.

⁴⁷ Sur la base d'études de l'Institut des politiques publiques, qui le conseille, le Haut commissaire a, plus récemment, avancé l'argument que la réforme serait favorable aux femmes.

Le système de santé. Incertitudes.

Dans ce domaine sectoriel, il est particulièrement important de prendre la mesure des séquences précédentes de réformes, introduites, depuis plusieurs années, et, en particulier, l'introduction des mesures de tutelles strictes associées à la force de la loi de financement de la sécurité sociale, que P. Hassenteufel (2012) a qualifiées de « silencieuses ».

Jusqu'à présent, les réformes conduites depuis 2017 sont difficiles à interpréter, et assez disparates. Une réforme de la dépendance a été annoncée ; des mesures d'urgence ont été décidées pour l'hôpital en même temps que la réforme qui prévoit de fermer de nombreux établissements hospitaliers... Un plan d'action « ma santé 2022 » a fixé des objectifs à déploiement différenciés, dont on ne connaît pas l'avancement. Quatre « Actions prioritaires » sont prévues :

1. Mise en place des communautés professionnelles territoriales de santé (en négociation entre professionnels de santé et assurance maladie ; objectif (juillet 2021)
2. Déploiement de 400 médecins généralistes dans les territoires prioritaires (objectif novembre 2019)
3. Création des assistants médicaux (négociations en été 2019 été déploiement progressif d'ici 2022)
4. Labellisation des hôpitaux de proximité (déploiement prévu en 2020, hôpitaux dits de proximité d'ici à 2022)

Si l'on prend en compte les effets cumulés des réformes depuis la réforme Juppé de 1995, on pourrait faire l'hypothèse que cette suite de réformes graduelles a contribué à une transformation structurelle du système et que l'heure serait plutôt aux réformes mécaniques ou organiques. Dans ce domaine, la transformation du rôle des partenaires sociaux, puis du « paritarisme » montre bien que les traits qu'on avait coutume d'associer avec la catégorie de « bismarckisme » et « d'assurance sociale » ont eu tendance à être fortement brouillés, comme l'a montré A. Catrice-Lorey, pour le 70^e anniversaire de la Sécurité sociale (Catrice-Lorey, 2016), en plaçant les transformations les plus récentes dans la longue durée. Ce qui constituerait l'aspect le plus structurel de la réforme serait donc situé dans le financement et son contrôle étroit (Hassenteufel, 2012). Avec l'importance des montants des financements budgétaires, d'une part, la question des compensations des baisses de cotisations (et la mise en œuvre en 2018_-2019, de la réforme du crédit impôt compétitivité emploi (CICE), d'autre part, la complexité de l'entrecroisement de ces financements est devenue extrême. Il apparaît clairement que la place des partenaires sociaux est désormais très marginalisée dans le système : rien de bien nouveau à ce sujet ne semble se dessiner à ce stade des réformes qui comportent diverses initiatives techniques de rationalisation. Une spécificité « bismarckienne » n'en reste pas moins présente, dont l'appréciation des effets doit être étudiée plus profondément, à savoir la nature de la dynamique économique des cotisations comme prélèvements sur les revenus (qui reste centrale) à comparer avec la dynamique des impôts.

Conclusion

En définitive, la mutation du système national français de protection sociale est bien engagée. Sur certains sujets, la stratégie menée vise une béveridgisation à caractère managérial (maîtrise des

dépenses, austérité augmentée), c'est le cas de l'assurance chômage et du secteur des « minima sociaux » dont le périmètre semble pleinement sous le contrôle du gouvernement. Sur le cas des retraites, l'impératif gestionnaire et de diminution des dépenses publiques est le principal motif avancé, mais on ne dispose encore que d'informations ténues sur ce qui va vraiment se passer. Sur la santé, les réformes, lancées, sont difficiles à évaluer, mais elles s'inscrivent indéniablement dans la continuité d'une série de réformes dont il faut apprécier des effets cumulés.

Ce qui caractérise les réformes, cependant, c'est leur justification budgétaire pure, néo libérale. La communication politique de type blairiste est partout et cherche à vendre aux électeurs un système dit universel, plus égalitaire et « lisible », qui, au niveau des effets futurs, pourrait s'avérer bien différent. Le mot de « lisible » est typique, puisque l'on sait qu'aucun système de protection sociale ne peut être compris par aucun bénéficiaire lambda dans n'importe quel pays européen. L'argument, comme les effets empiriques des réformes – on le verra dans l'avenir, devra être confronté aux effets de la communication politique, dont le président lui-même est désormais considéré comme un spécialiste de haut niveau, comme son modèle Tony Blair. La visée des deux réformateurs est très similaire au niveau idéologique, mais les deux systèmes, britannique et français, restent très différents.

Références

Ansart P., 1999, « Changement social », *Dictionnaire de la Sociologie*, Paris, Le Robert Seuil, p. 68-69.

Barbier J.-C., 2008, *La longue marche vers l'Europe sociale*, Paris, PUF, Le lien Social

Barbier J.-C., 2013, *The Road to Social Europe, A contemporary approach to political cultures and diversity in Europe*, Abingdon: Routledge.

Barbier J.-C., 2016, « Protection sociale et forums internationaux: l'évolution historique. (Commentaires à l'entretien avec Sandrine Kott et Arnaud Lechevalier) », *Francia*, Band 43, pp. 437-446.

Barbier J.-C., 2017, « L'assistance sociale en Europe : traits européens d'une réforme et persistance de la diversité des systèmes (1988-2017) », *Revue française des affaires sociales*, n° 3, pp. 15-45.

Barbier J.-C., 2018, "The myth of English as a common language in the European Union (EU), and some of its political consequences", in Michele Gazzola, Torsten Templin and Bengt-Arne Wickström (eds), *Language Policy and Linguistic Justice: Economics, Philosophical and Sociolinguistics Approaches*, Berlin, Springer, p. 209-229.

Barbier J.-C. et Théret B., 2009, *Le système français de protection sociale*, Paris, La Découverte

Barbier J.-C., Poussou-Plesse M., Théret B., 2020), *Le système français de protection sociale*, Paris, La Découverte (à paraître)

Bèzes P et Palier B., 2018, «Le concept de trajectoire de réformes, Comment retracer le processus de transformation des institutions », *Revue française de science politique*, n°6, vol. 6_, p. 1083-1112.

Catrice-Lorey A., 2016, « Genèse et trajectoires de la démocratie sociale en France », in Comité d'histoire de la Sécurité Sociale, *La protection sociale au XX^e siècle, des défis d'hier aux chantiers de demain*, Paris, Comité d'histoire de la Sécurité Sociale, p. 99-131.

Dockes E., 2018, « Le droit du travail dans l'affrontement des mondes possibles », *Droit social*, n°3, Mars, p. 216-220.

Esping-Andersen G., 1990, *The three worlds of welfare capitalism*, Cambridge, Polity Press [traduction française, F.-X. Merrien, 1999, Paris, PUF, Le lien social].

Hall P. A., 1993, « Policy Paradigms, Social Learning, and the State, The Case of Economic Policymaking in Britain », *Comparative Politics*, vol 25, n°3, p. 274-296.

Hassenteufel P., 2012, « La sécurité sociale, entre 'ruptures' affichées et transformations silencieuses », in de Maillard J., Surel Y. (dir.), *Les politiques publiques sous Sarkozy*, Presses de Sciences Po., p. 341-360.

Jensen P.H., 2018, "Is the Danish welfare state really universal?" *Revue française des affaires sociales*, n°4, Octobre-décembre, p. 211-222.

Jobert B., (1998), « La régulation politique : le point de vue d'un politiste », in Commaille J. et B. Jobert, *Les métamorphoses de la régulation politique*, Paris, LGDJ, p.119-144.

Jobert B., 2003, « Europe and the recomposition of national forums: the French case », *Journal of European Public Policy*, 10 (3), p. 463-477.

Merrien F.-X., Parchet R., Kernén A., 2005, *L'État social, une perspective internationale*, Paris, Armand Colin.

Pierson P. (2001), *The New Politics of the Welfare State*, Oxford, Oxford University Press.

Rodière P., 2018, "Le dévissage de l'Europe sociale -Sur les « explications » du Socle européen des droits sociaux par la Commission », *Revue trimestrielle de droit européen*, vol. 54 (1), p. 45.

Silvestre J.-J. (1986), « Marchés du travail et crise économique, de la mobilité à la flexibilité », *Formation Emploi*, 14, p. 54-61.

Titmuss R. M., 1974, *Social Policy, an Introduction*, London, Allen and Unwin.